

Ciudad Juárez en los sesenta: la estructura urbana en transición*

Luis Enrique Gutiérrez Casas¹

En este artículo se presenta que la estructura urbana de Ciudad Juárez se modificó significativamente en la década de 1960. Este fenómeno, que consistía en una transición de estructura monocéntrica a policéntrica está relacionado con la aparición de los programas Nacional Fronterizo y de Industrialización Fronteriza. Esta revisión confirma que las tendencias de crecimiento de la ciudad fue un proceso definido desde finales de los 50 y principios de la próxima década

Palabras clave: **Problemas de vivienda, suelo urbano, autoconstrucción**

y su impulso creó las condiciones para la formación de nuevos subcentros. Una primera fase analiza la estructura urbana de la ciudad en 1960 y enseguida se presentan las tendencias de crecimiento y los cambios espaciales que llevaron a la aparición de los programas de desarrollo en Ciudad Juárez.

En este artículo se presenta que la estructura urbana de Ciudad Juárez se modificó significativamente en la década de 1960. Este fenómeno, que consistía en una transición de estructura monocéntrica a policéntrica está relacionado con la aparición de los programas Nacional Fronterizo y de Industrialización Fronteriza. Esta revisión confirma que las tendencias de crecimiento de la ciudad fue un proceso definido desde finales de los 50 y principios de la próxima década

* El artículo contiene parte del trabajo de investigación “Industria maquiladora de exportación y estructura urbana, caso Ciudad Juárez, 1960-1990”.

¹ Profesor titular en la escuela de economía y la maestría en planificación y desarrollo urbano de la Unidad de Estudios Regionales de la UACJ.

Fecha de impresión: julio-diciembre de 2003

Fecha de reimpresión: agosto-diciembre de 2009

Introducción

El presente artículo plantea que la estructura urbana de Ciudad Juárez se modificó en forma importante en la década de los sesenta. Este fenómeno, que consistió en una transición de estructura monocéntrica a policéntrica, se encuentra íntimamente relacionado con la aparición de los programas Nacional Fronterizo y de Industrialización Fronteriza. No obstante que ambos sólo confirmaron tendencias de crecimiento de la ciudad, ya definidas desde fines de los cincuenta y principios del decenio siguiente, su impulso creó las condiciones para la formación de nuevos subcentros.

En una primera etapa se analiza la estructura urbana de la ciudad en 1960. Después, se explican las tendencias de crecimiento y los cambios espaciales que produjo el surgimiento de los programas de desarrollo fronterizo en Ciudad Juárez.

I. La estructura monocéntrica de la ciudad

Hasta principios de los sesenta Ciudad Juárez se articuló con base en un solo centro, es decir, la estructura del espacio urbano era monocéntrica. Los diarios de la época, documentos oficiales, planos e investigaciones urbanas sobre la ciudad de aquel entonces, nos describen una localidad fronteriza compuesta de un núcleo básicamente comercial y de servicios, o zona vital —nombrado así por el *Plano regulador* de 1958—, hacia el que confluían actividades, redes de comunicación principales y flujos de población.

En efecto, todavía en 1960 el núcleo de atracción de la localidad lo constituía el asentamiento más antiguo del Municipio de Juárez, llamado primer cuadro¹ (al que también denominaremos centro), el cual funcionaba como zona administrativa, de servicios y abasto para una población municipal que, de acuerdo con el Censo General de Población de ese año, llegaba a los 276 995 habitantes.²

¹ A mediados de los cincuenta se hacía referencia al primer cuadro como aquel sector delimitado por las calles Francisco I. Madero, Vicente Guerrero, Miguel Hidalgo, Santos Degollado, María Martínez, Mariscal e Ignacio Mejía. *El Continental*, noviembre 1955.

² Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, VIII Censo General de Población 1960, México, 1963.

La zona vital era “el centro principal de trabajo [...] así como la zona de comercio más intenso” de la localidad;³ además, el carácter nodal del centro en el espacio intraurbano se veía reforzado al contar dentro de sus límites (véase mapa 1) con los cruces internacionales —puente Santa Fe y puente Lerdo— que comunicaban a las áreas comerciales más importantes de Juárez y la vecina ciudad de El Paso, Texas.

Justo por estos puentes cruzaban a diario miles de personas.

Los dos puentes servían a los 15 000 trabajadores juarenses que diariamente viajaban a El Paso a pie, en tranvía o en automóvil, a los innumerables consumidores mexicanos que hacían compras en las tiendas paseñas, a los turistas americanos que iban a Ciudad Juárez o al interior, a hombres de negocios y funcionarios de gobierno que a diario visitaban la otra ciudad, y a los incontables choferes que entregaban mercancías en ambas comunidades.⁴

La localización de los cruces internacionales dio lugar a una dinámica comercial y turística significativa para el centro.

Oscar Martínez dice que en la década de los cincuenta gran número de compradores norteamericanos adquirieron grandes cantidades de artículos mexicanos en Ciudad Juárez, y así estimularon el comercio y la industria locales. Lo más importante fue que la industria turística de Ciudad Juárez recibió un impulso extraordinario gracias a los soldados norteamericanos que frecuentaban los centros de diversión de la ciudad y al tránsito de vehículos norteamericanos que se dirigían a visitar el interior de México.⁵

Por otra parte, en la localidad no aparecía otro sector que compitiera en forma comercial y efectuara las funciones terciarias del centro.

³ *Plano regulador de Ciudad Juárez*, 1958, p. 8.

⁴ William D'antonio y William Form. *Influentials in Two Border Cities. A Study in Community Decision Making*. University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1965, p. 204. Los autores señalan que los puentes internacionales ubicados en el centro eran utilizados hasta por 65 mil personas diariamente.

⁵ Óscar J. Martínez. *Ciudad Juárez: el auge de una ciudad fronteriza a partir de 1848*. FCE, México, 1982, p. 157.

El mapa 1 señala la existencia de amplias zonas habitacionales que circundan el primer cuadro; en ellas apenas se realizaban transacciones comerciales en pequeña escala, a través de las tiendas de barrio.⁶

Sólo una zona con función distinta, la industrial, definida así por los planos urbanos de la época, parecía constituirse en otro núcleo de atracción en la localidad. No obstante, como se explica más adelante, su carácter de zona no consolidada, con pocas empresas manufactureras en su interior, le impedían ejercer un papel pleno como subcentro y, por lo tanto, una influencia determinante sobre la estructura de la ciudad.

La ausencia de una zona alterna al centro, así como la ubicación de los cruces internacionales en el primer cuadro, explican el carácter monocéntrico de Ciudad Juárez en 1960. De esta manera, el centro se constituía como el núcleo articulador dominante, la única zona a partir de la cual se estructuraba la vialidad e integraban los sectores de la ciudad.

II. El centro y la vialidad

En 1960 el casco urbano estaba compuesto por más de 50 colonias. El plano para ese año señala un centro casi rodeado por la zona habitacional, la cual formaba una franja semicircular —sin continuidad hacia el norte— en torno a la llamada zona vital (véase mapa 1). Tanto las colonias contiguas al primer cuadro, como los sectores habitacionales que no colindaban de manera directa con aquél, se encontraban vinculados al centro por una red vial cuya configuración atendía, en forma clara, la lógica de una ciudad con estructura monocéntrica de crecimiento radial.

El mapa 1 muestra cómo la vialidad primaria comunicaba los lados este y oeste de la ciudad con el centro. En su mayoría las principales calles este-oeste, las avenidas 16 de Septiembre y Vicente Guerrero,

⁶ Una mejor descripción gráfica sobre la concentración de actividades económicas en el centro de Ciudad Juárez, puede verse en Domingo García Ramos. *et al.* “Plano regulador de Ciudad Juárez”. En *Arquitectura*, tomo XIV, núm. 62, Ed. Arquitectura, México, junio 1958.

la calle María Martínez y la entonces calzada Hermanos Escobar, configuraron un patrón vial origen-destino, habitación-centro. Calles principales de sentido este-oeste como la avenida Hipódromo (ahora De los Insurgentes) y la calle Javier Mina, no se articulaban directas al primer cuadro. La primera de estas avenidas delineaba a su vez una de las pautas de crecimiento de la ciudad, explicadas renglones abajo.

La vialidad primaria norte-sur correspondía también a la estructura monocéntrica ya mencionada. Gran parte de las calles principales de sentido norte-sur se ubicaban dentro del polígono del primer cuadro. Por ejemplo, las avenidas Juárez y Lerdo comunicaban al centro de la ciudad con El Paso y, junto con la calle Abraham González, formaron lo que se llamó el “circuito internacional”.⁷ Otra de mayor longitud, la Miguel Ahumada, cumplía también con el patrón habitación-centro.

En cuanto a la vialidad norte-sur cabe mencionar a dos avenidas que ya en ese momento señalaban, aunque en forma parcial, la orientación del crecimiento de la mancha urbana: la avenida Reforma (antes Cervecería) que recorría por el sureste la zona industrial de la ciudad y se articulaba después con el primer cuadro y sectores habitacionales a través de la calle Constitución; y la calzada de las Américas (ahora avenida), única vía intraurbana principal de Ciudad Juárez que se apartó de la configuración vial concéntrica y se unía con el cruce internacional recién abierto en la Isla de Córdova.⁸

Las colonias populares del poniente y surponiente de la ciudad mostraron una articulación vial más completa con el centro. En tanto, el oriente y suroriente, zonas en crecimiento y transición, no contaban con articulación importante norte-sur y se vinculaban al primer

⁷ Las avenidas Lerdo y Benito Juárez, así como la calle Abraham González, delimitaban como “circuito internacional” la zona turística más importante de Ciudad Juárez. *El Continental*, noviembre 1956.

⁸ Después de una disputa de casi diez años, en la que se encontraba implícita la discusión sobre la orientación del crecimiento de Ciudad Juárez y El Paso, los gobiernos mexicano y norteamericano decidieron abrir un nuevo cruce internacional en la Isla de Córdova, en 1959 (véase D’Antonio y Form. *Influentials in two border cities, op. cit.*).

cuadro por medio de avenidas que servían de conexión entre la región agrícola —el Valle de Juárez— y la localidad.

La vialidad regional de la ciudad la comprendían la carretera Panamericana, que entraba por la colonia agrícola de San Lorenzo⁹ y se unía a la avenida 16 de Septiembre; y la carretera Juárez-Porvenir, que comunicaba a la ciudad a través de la calzada Del Valle (ahora avenida De la Raza) con el Valle de Juárez, durante mucho tiempo rica zona de cultivo del algodón.¹⁰

Un aspecto básico de la estructura de Ciudad Juárez es el trayecto de las vías del ferrocarril en el interior de la localidad. Tanto los ferrocarriles Nacional como el del Noroeste, entraban al casco urbano por el sur y recorrían la llamada zona industrial hasta llegar a la estación ubicada en el primer cuadro. Desde ahí, las vías ferroviarias, atravesando el centro, se extendían hasta el límite internacional para comunicarse con la red estadounidense.

El problema de la ubicación de las vías del ferrocarril que a ciertas horas del día entorpecían el flujo de automóviles y peatones, es señalado por los planos urbanos:

Al paso de los convoyes del Ferrocarril se interrumpe automáticamente el tráfico, y se hacen las consecuentes aglomeraciones de automóviles que redundan indirectamente en la economía general de la población, ya que el paso de toda la zona sureste de la ciudad para la zona de trabajo, en el centro, queda interrumpido.¹¹

Otro trabajo, realizado a fines de los cincuenta, le otorga a las vías del ferrocarril un carácter esencial en la estructuración de la ciudad.

⁹ El Censo General de Población de 1960 tiene clasificado al entonces poblado de San Lorenzo como colonia agrícola.

¹⁰ Las obras para la construcción de la carretera a Casas Grandes culminaron en 1963. En ese año Práxedes Giner Durán, gobernador del estado de Chihuahua, y Félix Lugo, presidente municipal de Ciudad Juárez, realizaron un recorrido para conocer la nueva carretera. *El Fronterizo*, 20 de diciembre de 1963.

¹¹ *Plano regulador de Ciudad Juárez*, 1958, p. 9.

La población [de Juárez], no en su fundación, sino al iniciarse su desarrollo, se estableció lógicamente a los lados del ferrocarril; no es pues el caso decir que el ferrocarril divide a la ciudad, sino que ésta se agrupó cercando la vía y lo mismo volvería a suceder si, como se ha propuesto en otras ocasiones, se llevara ésta por otro lado.¹²

Para los planos el recorrido de las vías del ferrocarril por el interior de la localidad era primordial como factor explicativo del patrón de localización industrial en Ciudad Juárez.

III. La industria y la ciudad

Los planos, elaborados a fines de los cincuenta, señalan la existencia de una zona industrial en la ciudad. Ésta se ubicaba al suroriente, contigua a las vías del ferrocarril y cercana al primer cuadro (véase mapa 1).

Precisamente el patrón de localización industrial de principios de los sesenta descrito por los planos se concibe, en parte, por el recorrido de las vías del ferrocarril: “La industria se ha desarrollado al sur y suroeste de la ciudad a lo largo de los derechos de vía de los ferrocarriles Nacional y del Noroeste”.¹³

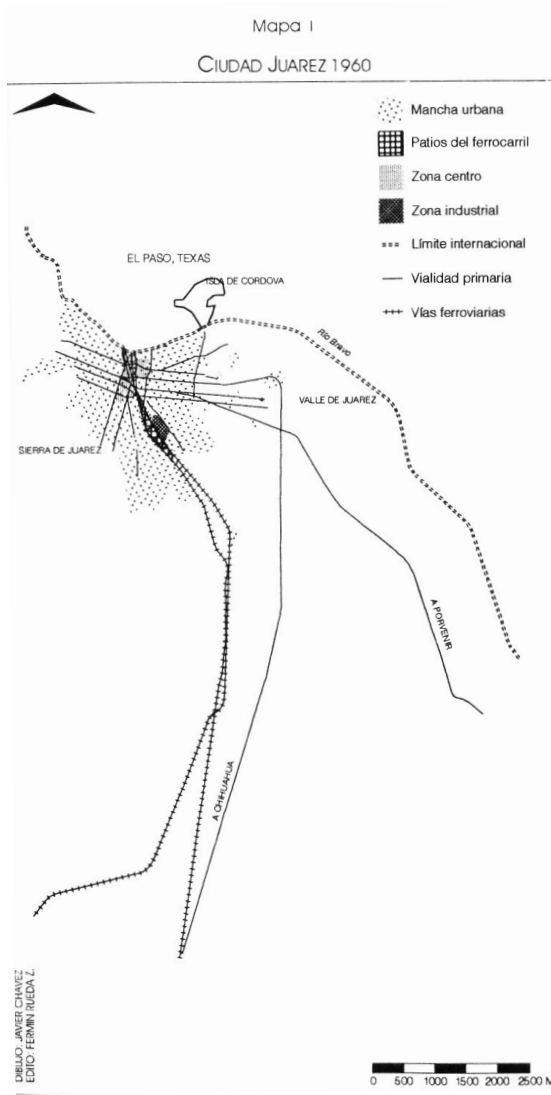
La idea que prevalece en los planos y otros estudios de la época es que las empresas manufactureras se ubicaban ya sea en la zona industrial o seguían las vías del ferrocarril, estas últimas principal factor de localización industrial intraurbana de la ciudad debido a las facilidades de importación de insumos y exportación de mercancías que ofrecían.

Previo al desarrollo del Programa de Industrialización Fronteriza, la pequeña base industrial de Ciudad Juárez consistió primordialmente en procesadoras de productos agrícolas e industrias abastecedoras del mercado local que se extendían hacia el sureste desde el viejo centro a lo largo de las vías del ferrocarril.¹⁴

¹² Domingo García Ramos. “Plano regulador de Ciudad Juárez”, *Op. cit.*, p. 65.

¹³ *Plano regulador de Ciudad Juárez*, 1958, p. 8.

¹⁴ William J. Lloyd. “The Social Ecology and Economic Development of Ciudad Juárez”. En Gay Young (ed.), *The Social Ecology and Economic Development of Ciudad Juárez*.



En realidad, la zona industrial delimitada por los planos contaba con cuatro grandes empresas, a saber, una cervecera y una productora de whisky, así como dos empresas vinculadas al sector primario. El resto de la industria de transformación de la localidad se encontraba dispersa, ya sea a lo largo de las vías o en otros puntos del casco urbano, e incluso fuera de éste.

El hecho de que la actividad manufacturera no hubiese generado todavía en 1960 verdaderos conglomerados industriales, además de que la zona industrial no era un sector consolidado, explicaría mejor porqué la ciudad presentaba sólo un núcleo de atracción y que el resto de los sectores urbanos, incluyendo el industrial, estuvieran articulados al centro, el cual, de acuerdo al trabajo de García Ramos, no se encontraba dentro del patrón de localización de las principales empresas manufactureras de esos años.

La industria de transformación en Ciudad Juárez, a fines de los cincuenta y principios de los sesenta, estaba representada por unas cuantas empresas grandes de capital local que producían para el consumo interno, aunque algunas de ellas exportaban.

El escaso desarrollo industrial que se advierte en el municipio de Juárez debe atribuirse fundamentalmente a la carencia de materias primas importantes dentro de la zona de influencia inmediata a ese municipio. Las manufacturas ahí establecidas están fincadas, en su mayor parte, en materias primas procedentes de otras regiones del país o del extranjero, siderurgia y productos metálicos, cerveza, whisky, mosaicos y granitos, refrescos y gaseosas, molinos de trigo, ropa, calzado y tala-bartería.¹⁵

En 1960 la actividad industrial absorbía al 22% de la población económicamente activa de Ciudad Juárez, mientras que el sector terciario llegaba a ocupar hasta el 56%.¹⁶ En ese año fueron empleados 28 000 trabajadores en la industria manufacturera, en la que se in-

Westview Special Studies of Latin America and the Caribbean, Boulder, 1986, p. 47.

¹⁵ Junta Federal de Mejoras Materiales, Plano regulador de Ciudad Juárez, 1963.

¹⁶ Secretaría de Industria y Comercio. Dirección General de Estadística. VIH Censo General de Población 1960, México, 1963.

Cuadro 1 PRINCIPALES EMPRESAS MANUFACTURERAS DE CIUDAD JUÁREZ 1960	
Empresa	Ubicación
Despepitador La Esperanza, S.A.	Valle de Juárez
D. M. Distillery Co., S.A.	Zona centro
D. W. Distillery Co., S.A.	Zona industrial
Embotelladora de Juárez, S.A.	Oriente
Embotelladora de la Frontera, S.A.	Zona centro
Fábrica de Aceite de Algodón, S.A.	Zona industrial
Hielera de Juárez, S.A.	Zona centro
Lechería Escobar, S.A.	Valle de Juárez
Molinera "L.R.B.", S.A.	Zona industrial
Molduras de Pino, S.A.	Vías de ferrocarril
Refrescos S.K.Y., S.A.	Poniente
Cervecería Cruz Blanca, S.A.	Zona industrial
Maderas Selectas y Molduras, S.A.	Vías de ferrocarril
Anderson Clayton-Senecú	Valle de Juárez

Fuente: Consejo de Planeación Económica y Fomento Industrial, Directorios industriales de CANACINTRA, Delegación Juárez.

cluía construcción, energía eléctrica, minería, destilerías, empackado de carne, fabricación de cerveza, aceite vegetal, material de construcción, jabón, calzado, prendas de vestir, productos de cuero, de madera, muebles, panaderías y fábricas de hielo.¹⁷

Si se toman en cuenta a 14 de las principales empresas manufactureras que operaban en 1960 (véase cuadro 1), se pueden identificar seis cuya ubicación se ajustaba al patrón de localización propuesto por los planos y en estudios como el de Lloyd. Las ocho empresas restantes rompían con el patrón vías de ferrocarril-zona industrial y se encontraban diseminadas en la ciudad —o fuera de ella— y no formaban sectores o zonas propiamente industriales.

El mismo cuadro 1 nos muestra que el centro y el Valle de Juárez hospedaron también empresas fabriles; en conjunto, se ubicaban en ambas zonas seis de las 14 principales compañías manufactureras.

Al hablar de un patrón de localización industrial en Ciudad Juárez, a principios de los sesenta, los planos urbanos identificaron, de manera

¹⁷ *Industrial Opportunities for Ciudad Juárez*. Arthur D'Little de México, S. A., México, 1964, p. 17.

correcta, en las vías del ferrocarril un factor locacional de primera importancia. De las principales empresas casi la mitad respondían a dicho patrón, además una serie de pequeñas empresas del ramo maderero se ubicaron a lo largo de la vía ferroviaria. Pero la llamada zona industrial más que una zona consolidada era un sector en surgimiento o, en todo caso, reservado para un posible despegue industrial de la ciudad, donde si bien existían empresas como la Cervecería Cruz Blanca, las escasas plantas industriales ahí instaladas no generaban aún un conglomerado o subcentro determinante para la estructura urbana local.

La influencia del centro en la zona industrial era clara. Aunque éste no hospedaba a la mayoría de las grandes empresas industriales de la época dentro de su polígono, era la zona de abasto de la ciudad y además, a través de él, por la localización de los puentes internacionales y el recorrido de las vías del ferrocarril, se realizaba la exportación e importación de mercancías.

Por otra parte, en todos los documentos mencionados existe una omisión fundamental en torno al papel jugado por el Valle de Juárez como lugar de asentamiento de la industria vinculada a la rama algodona. Para 1960 existían seis empresas despepitadoras: Juárez Gin Co., S.A., Anderson Clayton-Senecú, Despepitadora La Esperanza, Industrial Unidas de Juárez, Anderson Clayton-Guerrero y Despepitadora Fronteras, S. A.¹⁸ La mayoría de éstas se encontraban dispersas en el extenso Valle, por lo que es difícil hablar de un conglomerado o zona industrial dentro de la región agrícola, la que sí era objeto de localización por ser la actividad económica primaria más importante del municipio.

Todo lo anterior conduce a que la aceptación del patrón de localización zona industrial-vías de ferrocarril propuesto en los planos debe ir acompañada de ciertos matices. Uno de ellos es que la zona industrial no estaba consolidada y, por lo tanto, no ejercía la influencia que supondría tener; el otro, es que el centro articuló también a la actividad manufacturera en su carácter de núcleo dominante de la estructura urbana.

¹⁸ Barbara Jean Bowie. *The Juárez Valley of Mexico*. Southern Methodist University, Dallas, 1962, p. 71.

IV. Las tendencias de crecimiento

En los años cuarenta Ciudad Juárez experimentó su más alta tasa histórica de crecimiento poblacional, un 8.7% promedio anual. En la década posterior el municipio mostró una alta tasa de crecimiento: 7.4% anual. “En el periodo [...] que corresponde a los primeros años de la Posguerra, la ciudad sufre una expansión física y demográfica muy acelerada”.¹⁹ De 131 308 habitantes en 1950, pasó a tener 276 955 en 1960. Con base en estimaciones de la Dirección General de Estadística, en 1958 el 57% de los residentes procedían de otras regiones, es decir, el crecimiento de la población municipal se explicaba, en lo fundamental, por el fenómeno migratorio. Esto generó también la expansión de la mancha urbana, la cual no cesó de crecer durante el periodo 1940-1960. Incluso en 1960 tuvo que ampliarse el fundo legal de la ciudad.

Hacia el oriente, entre 1961 y 1965 la expansión de la mancha urbana se caracterizó por un hecho esencial. Este se refiere a la urbanización de un amplio sector agrícola contiguo al casco urbano y próximo al río Bravo. Dicho proceso de sustitución del suelo se expresó con los partidos,²⁰ colonias agrícolas en las que se desarrollaban actividades propiamente agropecuarias, que se vieron poco a poco integradas a la ciudad como asiento habitacional de la población urbana. Para 1960 el partido Romero, por ejemplo, ya se encontraba en pleno proceso de urbanización. En los primeros años de los sesenta, los partidos Doblado y Díaz serían objeto de la nueva ocupación del suelo.

La urbanización de las colonias agrícolas marcó la etapa inicial del proceso de sustitución del suelo de uso agrícola en el Valle de Juárez.

Después de que el Valle de Juárez se había alzado como una barrera infranqueable para el desarrollo de nuevos fraccionamientos hacia el oriente, a fines de este periodo [1960], la nueva orientación económica

¹⁹ Guadalupe Santiago y Javier Chávez. “Ciudad Juárez: expansión física y colonias populares”. En *Edifica*, núm. 33, Comunicaciones Espada, Ciudad Juárez, febrero 1993, p. 29.

²⁰ En 1960 el municipio de Juárez contaba con nueve colonias agrícolas, conocidas con el nombre de partidos. Varias de estas colonias se encontraban contiguas al casco urbano de la ciudad.

de la ciudad determina la caída de la vieja barrera natural y el arranque de una acelerada ocupación de las antiguas zonas agrícolas.²¹

En un principio, como en el caso del partido Romero, el suelo agrícola se sustituyó por suelo habitacional; después, a medida que la ciudad se expandió y se dio la transición económica de los sesenta en la frontera, se reemplazó por suelo comercial e industrial, como se explica más adelante. Hacia el oriente de la ciudad, se crearon nuevas colonias que habitarían capas medias y altas de la población. Fraccionamientos como Alamos de San Lorenzo, Segunda Burócrata, Córdoba-Américas, Monumental, Los Lagos, Los Olmos, Del Futuro y Campestre-Juárez, se crearon en el periodo comprendido entre 1961-1965. El extenso fraccionamiento Los Nogales, recién creado en los cincuenta, continuó con su expansión²² (véase mapa 2).

Al suroriente, Ciudad Juárez también experimentó el surgimiento de algunas colonias, éstas de carácter popular. En la etapa de referencia se inició la urbanización de dos colonias que a la postre se convertirían en grandes y densas zonas habitacionales: La Cuesta y Colinas de Juárez.

Cabe decir que tanto la vialidad primaria como la regional desempeñaron un papel esencial en la definición de la orientación del crecimiento de la ciudad hacia el oriente y suroriente. Algunas colonias se ubicaron contiguas al Paseo Triunfo de la República y a la avenida Plutarco Elías Calles. En este caso están Alamos de San Lorenzo, Segunda Burócrata, Los Nogales y Monumental. Los fraccionamientos Córdoba-Américas y Villa del Norte aprovecharon la infraestructura vial recién creada para comunicar la Isla de Córdoba con la ciudad. La exclusiva zona residencial Campestre-Juárez, que se estableció en 1963, se ubicó a orillas de la carretera a Porvenir, en el corazón del Valle de Juárez.

²¹ Guadalupe Santiago y Javier Chávez. *Op. cit.*, p. 28.

²² Los datos sobre la expansión de la ciudad a través de la creación de colonias y fraccionamientos se obtuvieron del trabajo Crecimiento de la mancha urbana en Ciudad Juárez, elaborado por Manuel Loera de la Rosa, Guadalupe Santiago y Javier Chávez, investigadores de la Unidad de Estudios Regionales de la UACJ, en colaboración con la Universidad de Nuevo México. Mimeo, UACJ, 1993.

Por su parte, Colinas de Juárez y La Cuesta se ubicaron entre la carretera Panamericana y la carretera a Casas Grandes. La pavimentación de la avenida Cervecería (Reforma), a fines de los cincuenta, facilitó también la urbanización hacia el suroriente.²³ Al poniente y surponiente de la ciudad surgieron algunos fraccionamientos populares. Se inició la urbanización del sector de Anapra y se crearon colonias como Ciudad Moderna. De hecho, el poblamiento de estos sectores se formalizaría con la creación de nuevas colonias hacia la segunda mitad de la década.

Para mediados de los sesenta se encontraban ya definidas las pautas del crecimiento físico de Ciudad Juárez. En la determinación de éstas, a fines de los cincuenta y principios de los sesenta, la actividad industrial tuvo un papel marginal. Pero la actividad comercial, impulsada por el Programa Nacional Fronterizo, provoca que en los primeros años de los sesenta surja un nuevo núcleo de atracción que rompería por primera vez con la tradicional estructura urbana monocéntrica.

V. El Programa Nacional Fronterizo

En 1961 se puso en marcha el Programa Nacional Fronterizo, mejor conocido como Pronaf, cuya aplicación sentaría las bases para la formación de un nuevo núcleo al oriente de la ciudad, en la nueva zona de crecimiento. De manera conjunta con el acuerdo binacional de 1963, que culminó con la entrega de El Chamizal el 28 de octubre de 1967, el desarrollo del Pronaf fue determinante en la conformación de una nueva estructura urbana en Ciudad Juárez. Surgió como un proyecto federal destinado a promover el desarrollo económico y social de las ciudades fronterizas, y se basó en la utilización de varios instrumentos, entre los que destaca el financiamiento de obras públicas.²⁴

²³ “A más tardar a fines de la próxima semana se iniciarán los trabajos de pavimentación de la Avenida Cervecería, que hasta la fecha ya ha sido ampliada con el objeto de convertirla en una de las arterias de Juárez que ofrezcan mayores comodidades al tránsito automovilístico”. *El Continental*, 12 de mayo de 1956.

²⁴ Mario Herrera Ramos. “Políticas del gobierno mexicano en la región fronteriza norte”. En *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 3, núm. 1, El Colegio de México, México, enero-abril 1988.

Dos de los objetivos declarados del Pronaf nos permiten entender el carácter de las inversiones públicas realizadas bajo su amparo: 1) estimular al máximo las corrientes turísticas del exterior hacia nuestras ciudades fronterizas, creando las condiciones necesarias para incrementar, en especial, el turismo familiar; 2) mejorar las condiciones ambientales de las ciudades fronterizas —su apariencia y condiciones físicas— para que cumplan eficientemente sus funciones urbanas tanto en beneficio de sus habitantes como del prestigio nacional, ya que constituyen las puertas de entrada al país.²⁵

Entre las acciones que seguiría el programa se pueden mencionar la adquisición de terrenos, la construcción de edificios, creación de espacios abiertos, parques y jardines, entre otras sólo de carácter económico.²⁶ Los terrenos que utilizó el Pronaf en Ciudad Juárez para construir el equipamiento planteado se encontraban cerca de la Isla de Córdova, hacia el sur del nuevo cruce internacional abierto apenas en 1959 (véase mapa 2). Parte de dichos terrenos, propiedad del programa, sirvieron como asiento del equipamiento al que se destinó la inversión. Un museo, una sala de espectáculos, un centro artesanal, un hotel y algunas tiendas de autoservicio (las primeras en la ciudad) son las principales obras turísticas y comerciales.

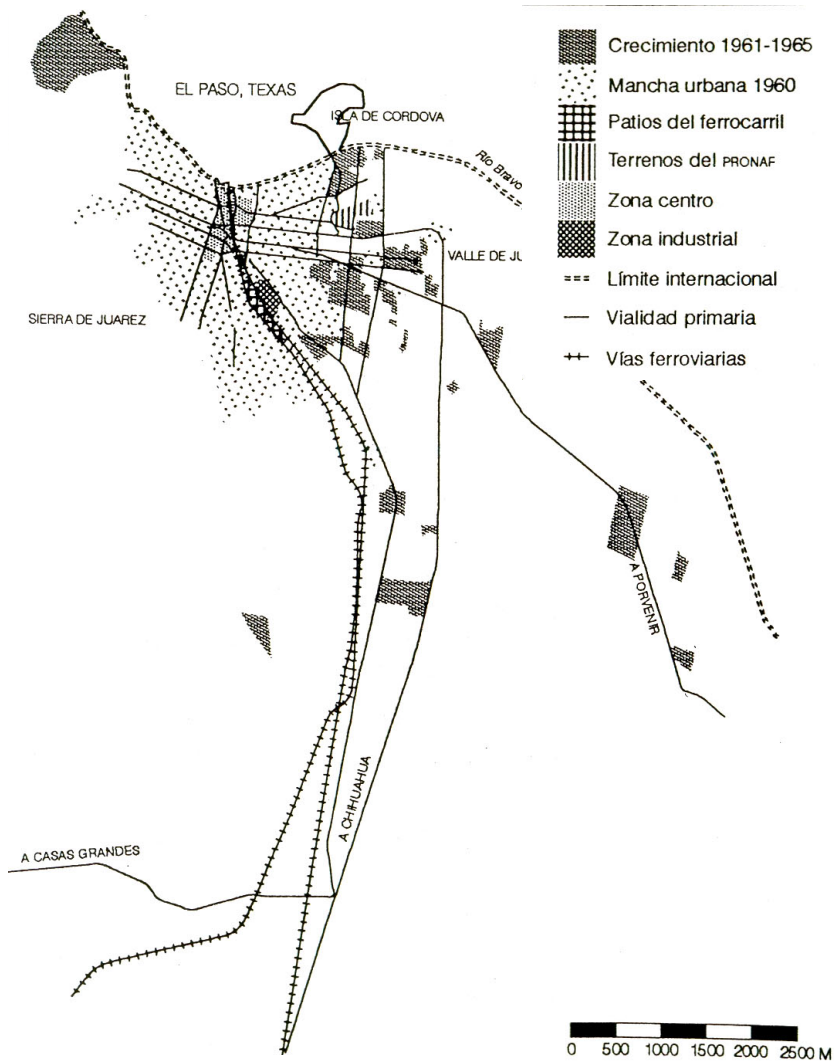
Además, la necesidad de atraer turismo requería de una articulación más ágil entre la Isla de Córdova y la nueva zona comercial. De esta manera se construyó el circuito de la avenida Lincoln —al que se unió la avenida De las Américas— y se edificó la avenida López Mateos que llegaría hasta el nuevo cruce internacional. La entrega de los terrenos de El Chamizal permitió la creación de un verdadero espacio abierto para la ciudad. Acompañaron al nuevo territorio inversiones en otro puente internacional (De Córdova) y obras de “embellecimiento urbano” en los alrededores.²⁷

²⁵ Programa Nacional Fronterizo. *Documento 2*, México, 1961.

²⁶ Los programas de desarrollo y la inversión pública (1958-1970), colección Antología de la planeación en México, 1917-1985, tomo 3. SPP-FCE, México, 1985.

²⁷ De acuerdo con Mario Herrera Ramos, Ciudad Juárez, Matamoros y Nogales fueron las ciudades fronterizas que se llevaron, entre 1961 y 1967, hasta el 65% de la inversión del Pronaf, la cual fue canalizada a la “construcción de centros comerciales, hoteles,

Mapa 2
CIUDAD JUÁREZ 1965



parques, tiendas de artesanías y, en general, a obras de infraestructura. Sin embargo, la mayor parte del presupuesto se asignó a obras de embellecimiento urbano”, “Políticas del gobierno mexicano...”. *Op cit.*, p. 65.

El Programa Nacional Fronterizo sentó las bases para la creación de un nuevo subcentro comercial en Ciudad Juárez, al que durante los sesenta se aplicaron grandes inversiones federales; la formación de un nuevo núcleo de atracción tuvo que ver con la apertura del cruce internacional de la Isla de Córdova que, igual que hicieron los puentes Lerdo y Santa Fe con el centro, dinamizó la zona del Pronaf.

El incipiente nodo intraurbano del Pronaf se encontró articulado al centro con la avenida 16 de Septiembre y la calle Ignacio Mejía e, indirectamente, con la avenida Malecón. Pero también se empezó a enlazar vialidad primaria, norte-sur y oriente-poniente, que comunicaba los nuevos fraccionamientos residenciales del oriente con el subcentro Pronaf y el área de El Chamizal.

A fines de los sesenta el suelo agrícola, en particular los terrenos del Pronaf que eran parte de las antiguas colonias agrícolas, se sustituyó por suelo comercial. Esto, acompañado por un rápido crecimiento de sectores habitacionales al oriente, conformó una nueva zona con infraestructura y equipamiento propio.

Un nuevo subcentro había aparecido en la ciudad, con lo que se rompía con décadas de estructura monocéntrica. Sin embargo, por su carácter turístico el Pronaf no realizaba varias de las funciones del centro. La dimensión y funciones del primer cuadro, aún no competidas por el incipiente subcentro, le seguían otorgando, todavía a mediados de los sesenta, preponderancia en la estructura urbana general.

VI. El Programa de Industrialización Fronteriza

La industrialización de Ciudad Juárez no fue un asunto planteado de manera inmediata después de la terminación del Programa Bracero, en 1964. Durante la segunda mitad de la década de los cincuenta tanto el sector público como el privado proponían el desarrollo de la actividad manufacturera en la región. En 1957, por ejemplo, Ciudad Juárez había sido seleccionada por el Comité de Desarrollo Económico Nacional “como factible de recibir una fuerte inversión económica tendiente a la industrialización”.²⁸

²⁸ *El Continental*, 19 de abril de 1957.

Incluso el *Plano regulador* de 1958, en su propuesta de zonificación, tenía destinada un área específica para las nuevas empresas fabriles: “La zona industrial se propone al sur y al suroeste de la ciudad, quedando adyacente a las vías de los ferrocarriles. Su posición está justificada mediante la imposibilidad de crecimiento de la población hacia ese punto por la situación misma de las vías”.²⁹ Sin embargo, ningún proyecto significativo se llevó a la práctica. Hasta 1964 la estructura productiva de la ciudad no había sufrido transformación alguna que señalara la expansión de la actividad manufacturera y mucho menos el surgimiento de nuevas ramas industriales.

No fue sino hasta 1965, año en que el gobierno federal lanzó el Programa para el Aprovechamiento de la Mano de Obra Sobrante a lo Largo de la Frontera Norte con Estados Unidos, conocido ahora como Programa de Industrialización Fronteriza (PIF), cuando se sientan las bases para el inicio de un proceso intenso de industrialización.

El impulso del PIF en algunas ciudades basado en la Industria Maquiladora de Exportación (IME), tuvo su justificación en el problema del desempleo que afectó a la frontera en 1964. “La cancelación del Programa Bracero y el decaimiento del cultivo algodónero” perjudicaron a 200 mil braceros que “tuvieron que enfrentar repentinamente el espectro del desempleo”.³⁰

Dentro de los objetivos del PIF señalados por el gobierno, se encuentran:

- 1) creación de empleos, mayores y mejores niveles de vida para la población fronteriza; 2) mejoramiento del nivel de calificación de la mano de obra [...]; 3-) incremento del consumo de insumos nacionales en las operaciones de plantas maquiladoras y 4) reducción del déficit comercial.³¹ Durante abril de 1966 la Secretaría de Ha-

²⁹ *Plano regulador de Ciudad Juárez*, 1958, p. 10.

³⁰ José Luis Fernández. “Algunas consideraciones sobre los programas de industrialización y de comercialización fronteriza, sus efectos y perspectivas”. En *La frontera del norte*. Integración y desarrollo, colección Frontera Norte. El Colegio de México, México, 1981, p. 236.

³¹ *Ibid.*, pp. 238-239.

cienda y Crédito Público estableció los procedimientos y mecánica de importación temporal de las empresas maquiladoras.³²

A nivel mundial las corporaciones internacionales vieron a la frontera norte mexicana como objeto de inversiones debido al “significativo ahorro de costos, especialmente en mano de obra; a la posibilidad de ser dueños de las empresas (situación que usualmente no era posible en México); a la proximidad con Estados Unidos y a la variedad de incentivos fiscales que les otorgaba el gobierno”.³³ De cualquier manera, las principales ciudades de la zona fronteriza norte de México, incluyendo Ciudad Juárez, fueron objeto de localización de las nuevas plantas industriales o maquiladoras.

VII. Las primeras plantas

La primera empresa maquiladora que inició operaciones en Ciudad Juárez, en 1966, fue la empresa A.C. Nielsen de México, que elaboraba cupones comerciales.³⁴ Esta planta se estableció en la avenida Lerdo y calle Abraham González, justo en el llamado circuito internacional del centro.

Otras diez empresas se registraron en el programa maquilador durante ese mismo año, de las cuales tres llegaron a ubicarse en las cercanías de las vías del ferrocarril (véase cuadro 2). Tal es el caso de Maderas Selectas y Molduras S. A., Molduras de Pino S. A. y Alimentos Rodeo S. A. Las maquiladoras restantes no atendieron a un patrón homogéneo de localización, ya que se encontraban dispersas en la ciudad.

³² “Empresas maquiladoras fronterizas: facilidades aduaneras y debate sobre el futuro”. En *Comercio Exterior*. Banco Nacional de Comercio Exterior, vol. XX, núm. 6, México, junio de 1970, p. 453.

³³ Norris Clement C. y Stephen R. Jenner. *Location Decisions Regarding Maquiladora/in-bond Plants Operating in Baja California, Mexico*. San Diego University, Institute for Regional Studies of the California's, Border Issues Series, 3, San Diego, 1987, p. 2.

³⁴ La información sobre las plantas maquiladoras que se mencionan en este artículo se obtuvo del Directorio histórico de la industria maquiladora de exportación. Mimeo, Unidad de Estudios Regionales de la UACJ, Ciudad Juárez, 1993. Elaborado para apoyar el presente estudio.

Cuadro 2. Empresas maquiladoras y fecha de inicio de operaciones. Ciudad Juárez 1966—1970

Nombre de la empresa	Inicio de operaciones
A.C. Nielsen Company de México, S.A.	1966
Acapulco Fashion, S.A.	1968
Boss de México, S.A.	1968
Botas de Ciudad Juárez, S.A.	1979
Calzado y Avíos, S.A.	1970
Coilcraft de México, S.A.	1969
Contrat. de Mueb. e Int. de México, S.A.	Ya existía
Convertors de México, S.A.	1970
Elect. Advance Ross de México, S.A.	1968
Empacadora y Frigoríficos Rodeo, S.A.	Ya existía
Essex Internacional de Chihuahua, S.A.	1969
Estructuras Metálicas del Norte, S.A.	1966
Fabricantes Técnicos, S.A.	1967
Fertilizantes Certif. de México, S.A.	Ya existía
Free Breeze de México, S.A.	1969
Hatch Internacional, S.A.	1966
Icamex, S.A.	1969
Industria Córdova—Américas, S.A.	1970
Industrial Peletera, S.A.	1970
Industrias Intern. Fronterizas, S.A.	1966
Industrimex Puertas Labradas, S.A.	1970
Maderas Selectas y Molduras, S.A.	Ya existía
Manufacturera de Comp. y Partes, S.A.	1969
Maquiladora de Juárez, S.A.	1967
Molduras de Pino, S.A.	Ya existía
Molduras del Norte, S.A.	1970
Muebles Iglesias, S.A.	Ya existía
Pass & Seymour de México, S.A.	1970
RCA de Méx., S.A. (Thompson Comp.)	1969
Susan Crane de México, S.A.	1968
Western de México, S.A.	1966

Fuente: Directorio histórico de la industria maquiladora de exportación, *op. cit.*

Cabe mencionar que de las compañías manufactureras que iniciaron operaciones como maquiladoras en 1966, seis se encontraban ya en funciones. Por ejemplo, la empresa Molduras de Pino S. A. se fundó en 1952 y Alimentos Rodeo S. A. en 1963. Este hecho llevó, en primer lugar, a que la actividad maquiladora estuviera dominada, en su inicio,

por las ramas industriales tradicionales en la región, como alimentos, cuero y calzado, madera y metales. Sólo las compañías A. C. Nielsen de México S. A. y Hatch Internacional S. A. se ubicaron en las ramas de servicios y electrónica, respectivamente.

En segundo lugar, que la mayoría de las empresas que funcionaron bajo el régimen maquilador se encontraban ya en operación, y por lo tanto establecidas antes de 1966, explica la continuidad del patrón tradicional de localización industrial en Ciudad Juárez, todavía en el primer año del Programa de Industrialización Fronteriza.

Después de 1966, y hasta 1970, se establecieron o incorporaron al programa otras 21 empresas, nueve de las cuales se situaron en las ramas tradicionales ya descritas. Esto significa que de las 32 maquiladoras que iniciaron operaciones entre 1966-1970, 18, más del 50%, procesaban o enlataban alimentos, ensamblaban muebles o fabricaban productos de madera, trabajaban el cuero y calzado o elaboraban estructuras y productos de metal.

A las ramas conocidas en la localidad se incorporaron las empresas Botas de Ciudad Juárez S. A., Calzado y Avíos, Industrias Córdova-Américas S. A., Industrial Peletera S. A., Industrias Norteña S. A., Boss de México S. A., Industrimex Puertas Labradas S. A., Western de México S. A. y Molduras del Norte S. A. Por otra parte, en el periodo considerado se desarrolló la industria textil: cuatro empresas (Acapulco Fashion S. A., Industrias Internacionales Fronterizas S. A., Maquiladora de Juárez S. A. y Susan Crane de México S. A.) fueron las primeras que se dedicaron al ensamble y confección de prendas de vestir.

Ningún grupo de las empresas maquiladoras de las ramas tradicionales siguió un patrón uniforme de localización intraurbana; al contrario, la mayoría se diseminó en varios sectores de la ciudad, ya consolidados o en transición, sin presentar una lógica locacional homogénea o constituir conglomerados industriales.

Por ejemplo, Acapulco Fashion S. A. se estableció en las avenidas Insurgentes y Adolfo López Mateos; Boss de México en la zona centro; Calzado y Avíos S. A. en el fraccionamiento Olimpia y Botas de Ciudad Juárez S. A. en la calle María Martínez. Ni la industria tradicional, ni la textil, que apenas comenzaba, configuraron un nuevo

patrón locacional en Ciudad Juárez, pero tampoco se ciñeron a la ubicación delineada en los planos urbanos.

El patrón zona industrial-vías de ferrocarril perdió relevancia ante la instalación de nuevas empresas de ramas como la electrónica. Aún así, una nueva zona, propuesta desde 1965 y que funcionó casi hasta 1971 (el ahora Parque Industrial Juárez), mantendría vigente a las vías ferroviarias como componente de un patrón locacional a la postre más heterogéneo.³⁵

No obstante la dispersión de las plantas, en el periodo 1965-1970, la actividad maquiladora da los primeros pasos para romper de manera radical con el patrón de localización de las empresas manufactureras y participar con determinación en el proceso de cambio del suelo agrícola por industrial. Ello tiene que ver con la diversidad industrial —el desarrollo de otras ramas— y el nacimiento del primer parque industrial en la ciudad.

VIII. Los parques industriales y la ciudad

Entre 1967 y 1969 se gestó el parque industrial más importante de Ciudad Juárez, el Antonio J. Bermúdez. La creación de éste, y en particular su ubicación física (véase mapa 3), es fundamental en la conformación de una nueva fisonomía de la localidad; con el parque nace otro subcentro urbano y se confirma una de las pautas de crecimiento ya definidas a principios de los sesenta.

El parque industrial Antonio J. Bermúdez se establece en las inmediaciones del Valle de Juárez, a un lado de la carretera Juárez-Porvenir, en el kilómetro 3.5. Ahí se instaló en 1969 la empresa RCA Víctor de México S. A., planta de la rama electrónica que sería el prototipo “moderno” de las maquiladoras venideras. Después se instalaría la compañía Convertors de México S. A., dedicada a la elaboración de productos médicos. A pesar de que hasta 1970 sólo dos fábricas se establecieron ahí, la construcción del parque industrial consolidó el proceso de sustitución masiva del suelo

³⁵ En 1965 “la Secretaría de Hacienda y Crédito Público había aceptado la creación de un parque industrial para las nuevas factorías. La extensión que se aprovecharía era de 300 hectáreas ubicadas entre la carretera a Casas Grandes y las vías del ferrocarril”. *El Continental*, 28 de agosto de 1965.

agrícola. La superficie que llegó a abarcar el parque es de 1'740 210 m². Su ubicación ratificó una de las tendencias de crecimiento de la ciudad hacia el oriente.

Aunque existían empresas dispersas en el Valle de Juárez, éstas no constituían conglomerados que se integraran a un patrón de localización en la ciudad. En cambio, el desarrollo del primer parque industrial significó el surgimiento de una zona bien equipada para la industria, atractiva para la instalación de nuevas empresas ante sus requerimientos de infraestructura. De manera curiosa, el primer parque industrial se localizó en la franja agrícola y no respondió al patrón zona industrial-vías de ferrocarril.

Por otro lado, empresas como Fabricantes Técnicos S. A. —conocida como Baldwin—, que se estableció en la calle Plutarco Elías Calles y Malecón, o Coilcraft de México S. A., que se instaló en la calle Melquíades Alanís, a orillas de la colonia agrícola de San Lorenzo, dibujaban una pauta de localización apenas delineada, en la que se invadía el Valle de Juárez en los terrenos cercanos al límite internacional con El Paso, Texas. Dichas empresas se circunscribían a las ramas eléctrica y electrónica.³⁶

Cabe decir que lejos de haber creado una vialidad propia en sus primeros años, la industria maquiladora aprovechó la existente. Por ejemplo, el parque Antonio J. Bermúdez se ubicó contiguo a la carretera Juárez-Porvenir y la zona industrial en proyecto, el parque industrial Juárez, configurada desde 1965, se ajustó a las vías de ferrocarril y la carretera a Casas Grandes (esta vía edificada en los primeros años de los sesenta se integró a la vialidad regional).

Ninguno de los parques generó en corto plazo un sistema vial. Más aún, al aprovechar la vialidad regional los parques participaron en consolidar las pautas de crecimiento marcadas en los primeros años de los sesenta. La aparición de los parques industriales generó cambios en la ciudad en dos sentidos: uno se refiere a la creación de las condiciones para el surgimiento de nuevos subcentros; el otro, a la transformación de las pautas de localización de la industria.

³⁶ En su conjunto, dentro del periodo 1966-1970, las maquiladoras que no pertenecieron a las ramas ya sea tradicionales o textil representaron un 30% del total.

IX. El crecimiento y la vialidad

Durante el periodo 1966-1970 la expansión física de la ciudad no fue sino continuación del crecimiento definido a principios de los sesenta. En el poniente de la ciudad con el surgimiento —o, mejor dicho, formalización— de las colonias Felipe Ángeles, Francisco Sarabia, Insurgentes, Francisco Villa, Josefa Ortiz de Domínguez, Francisco I. Madero, Lázaro Cárdenas, Postal y San Felipe del Real, aparecieron casi todas las colonias populares que ahora constituyen ese sector. Mientras el surponiente se vio poblado de nuevas colonias como División del Norte, Independencia y Azteca (antes Palo Chino), en el oriente se crearon los fraccionamientos residenciales Senecú del Valle y Rincones de San Marcos, que confirmaron la tendencia irreversible de sustitución del suelo agrícola.

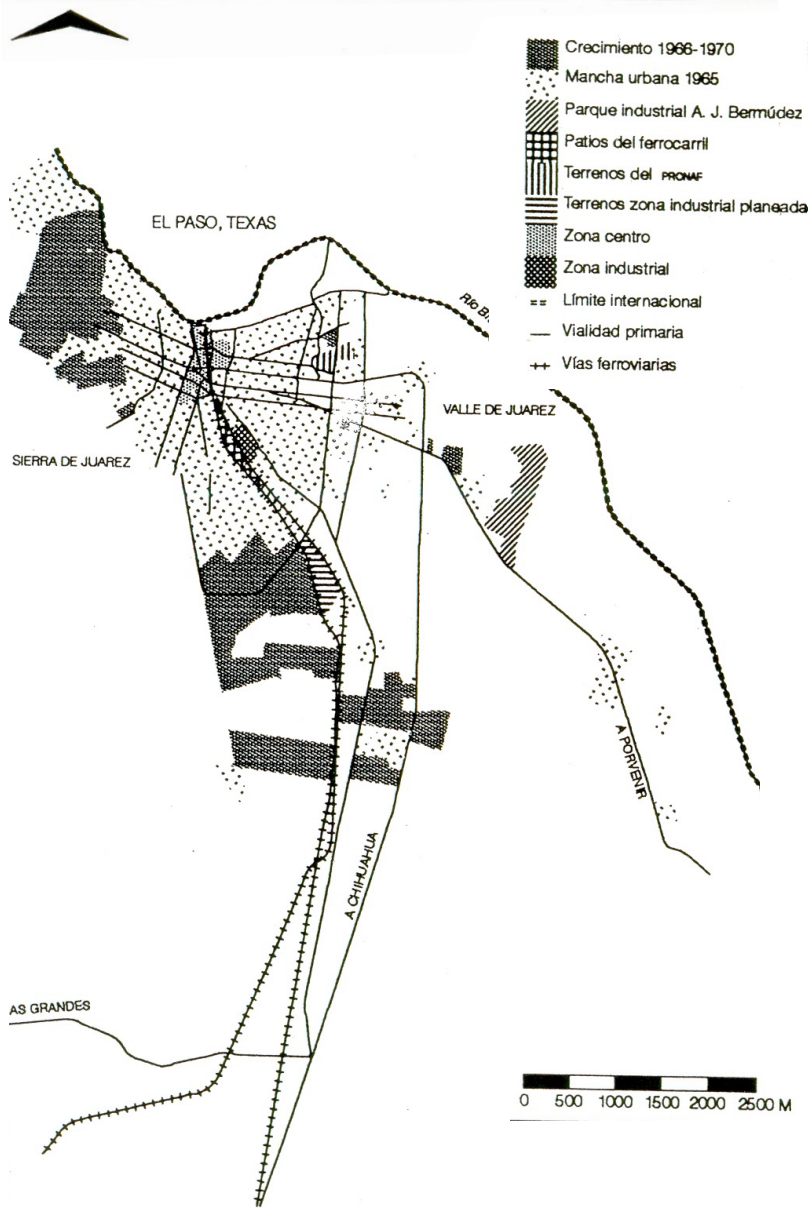
Las zonas habitacionales que rodeaban al subcentro del Pronaf continuaron con el proceso de urbanización iniciado pocos años antes. Los Nogales y La Monumental reportaron nuevas adiciones; además, en este periodo aparecieron pequeños fraccionamientos como Los Pinos o La Raza. Al suroriente las colonias ubicadas entre las carreteras a Casas Grandes y Panamericana, La Cuesta y Colinas de Juárez, se expandieron. También en ese mismo sector surgieron colonias como Lomas del Rey y Lomas de San José.

En cuanto a la vialidad del municipio, la política de obras públicas de los sesenta se centró en dos objetivos: cubrir rezagos de pavimentación de antiguas colonias y pavimentar fraccionamientos de reciente creación; y, en cierta medida, consolidar la articulación vial primaria en torno a las nuevas zonas de crecimiento y el subcentro Pronaf.

Por ejemplo, mientras a mediados de la década se terminaron de pavimentar las colonias Hidalgo y Chaveña, al finalizar el decenio sucedió lo mismo con fraccionamientos del oriente como Segunda Burocrata, Álamos, Progresista y Del Futuro.

A su vez, la incorporación de “varios sectores populosos del oriente de la población” a la zona comercial del Pronaf se concretó mediante la prolongación de la avenida Adolfo López Mateos y la calle Plutarco

Mapa 3
CIUDAD JUAREZ 1970



Elías Calles (calle Nueva).³⁷ También, como parte de la articulación de la zona de crecimiento del oriente, se prolongaron las calles 18 de Marzo, Insurgentes, Vicente Guerrero y 20 de Noviembre, “desde la altura de la Plutarco Elías Calles hasta la carretera Panamericana”.³⁸

Durante los sesenta se construyó nueva vialidad primaria. Se formó el anillo periférico representado por la avenida Carlos Amaya (antes Camino Perimetral) al suroriente, el viaducto Gustavo Díaz Ordaz (Arroyo Colorado) al oriente y el Malecón al norte;³⁹ y a principios de la siguiente década se construyó la carretera a Casas Grandes. Ambas obras se integraron al esqueleto vial de Ciudad Juárez (véase mapa 3).

La apertura o prolongación de calles en los sesenta obedeció a tendencias de crecimiento definidas antes de la llegada de las maquiladoras; a proyectos viales planteados desde fines de los cincuenta en los mismos planos urbanos; o, lo que es más importante, a la lógica de articulación del sector oriente en crecimiento y las instalaciones creadas por el Programa Nacional Fronterizo.

Este último hecho, la articulación del sector oriente, permitió la consolidación del Pronaf como subcentro en la estructura urbana de la localidad. Mientras tanto, la influencia de la Industria Maquiladora de Exportación en la configuración de la estructura vial fue marginal hasta 1970; ello, puede entenderse, se debe a que la red existente respondió a las necesidades de las maquiladoras en sus inicios. A su vez el proceso de industrialización emprendido en 1965 había creado ya, a fines de los sesenta, las condiciones para el desarrollo de nuevos subcentros en Ciudad Juárez.

³⁷ *El Continental*, 29 de abril de 1969.

³⁸ *Ibid.*, 17 de febrero de 1970.

³⁹ En 1969 se “pusieron en marcha las obras tendientes a construir una vía de comunicación en forma de anillo por varias colonias periféricas”, *iba.*, 18 de septiembre de 1969.